O Espelho do Brasil

Simon Schwartzman

Apresentação do Relatório Anual do IBGE de 1996.

Instituições que produzem estatísticas básicas e informações geográficas são o espelho de seus países, não somente pelos dados e informações que produzem e disseminam, como também pelo que estes dados expressam em termos do que preocupa estas sociedades, e do elas gostariam de ser. A maneira pela qual estas instituições funcionam, seus acertos e desacertos, as críticas e o apoio de recebem, também são reflexos deste espelho, indicações da capacidade que têm os países de se organizar para conhecer sua própria realidade, e utilizar estes conhecimentos para buscar novos caminhos.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística comemora sessenta anos em 1996, e ao longo destas décadas vem refletindo as conquistas e as vicissitudes pelas quais o país vem passando em sua caminhada de crescimento econômico, modernização social e busca de melhores padrões de eqüidade e justiça social. As informações sobre preços, pobreza, desigualdade social, emprego, produção e contingentes populacionais de estados e municípios produzidas pelo Instituto, assim como os dados sobre a ocupação territorial e os diagnósticos ambientais que vêm se sucedendo, ajudam a acompanhar e avaliar o desempenho e reorientar políticas de governo e a ação de grupos privados e podem afetar a vida de milhões de pessoas, e por isto mesmo estão sujeitas à controvérsia e ao escrutínio permanente da opinião pública. Nos anos 30, a preocupação central era a própria descoberta e construção da nação brasileira, refletida nos primeiros esforços de mapeamento sistemático do território, e culminando no ambicioso censo de 1940. Nas décadas seguintes o desenvolvimento econômico passa a ser o tema central, e o IBGE se estrutura para conhecer em profundidade a economia do país, acompanhar o dia a dia dos preços, do emprego e da produção econômica, e montar um sistema coerente e sistemático de contas nacionais. A partir dos anos 70, e de forma gradativa desde então, se intensifica a preocupação com os temas sociais, e a partir da década de 80 a temática ambiental começa a se fazer presente. A descentralização política, a partir do fim do Estado Novo em 1945, e novamente a partir da Constituição de 1988, levou a uma preocupação crescente com os temas locais e regionais, que também se refletiram na produção do IBGE.

O IBGE também espelhou, ao longo destas décadas, as vicissitudes pelas quais vem passando o Estado brasileiro. Nos anos 30 o Instituto foi organizado como parte de um Estado

que se pretendia moderno, cientificamente estruturado e eficiente; mas a partir daí sofreu com a burocratização e que afetou a toda a administração direta do país. Na década de 70 o Instituto se transformou em Fundação autônoma, para reverter novamente, após a Constituição de 1988, a um regime jurídico centralizado que deixa pouco espaço para uma política própria de recursos humanos e de utilização eficiente dos recursos que a sociedade lhe destina. No passado, o IBGE teve condições de incorporar um número significativo de técnicos e pesquisadores altamente qualificados em geografia, cartografia, economia, estatística, computação e ciências sociais, e a qualidade de seu trabalho hoje é ainda em grande parte uma herança dos conhecimentos, competência e espírito público desta antiga geração. Nos anos 80 o IBGE acompanhou o crescimento desordenado da administração federal, e chegou a quase quinze mil funcionários espalhados por todo o território. Hoje o Instituto tem menos de 10 mil servidores, a grande maioria de nível médio, e ainda não teve condições de começar a recuperar o quadro técnico e profissional de que necessita para retomar e dar continuidade às tradições de trabalho dos pioneiros. Como todo o serviço público brasileiro, o IBGE foi fortemente afetado pela inflação e pela instabilidade orçamentária e institucional que, desde os anos 80, afetaram seu trabalho e provocaram períodos difíceis de greves e conflitos de trabalho; mas também recebeu apoio e recursos importantes por ocasião dos grandes censos, que permitiram a renovação de seus equipamentos e a produção das estatísticas básicas de que o país necessita, ainda que sem a regularidade e a atualização que seriam necessárias.

O ano de 1995 marca o início de um trabalho de recuperação que tem como base a estabilidade institucional e de recursos proporcionada pela estabilização da moeda e garantida pela preocupação do Governo Fernando Henrique Cardoso e do Congresso Nacional em proporcionar ao Instituto os recursos meios para seu funcionamento. O trabalho se iniciou em várias frentes, e os primeiros resultados já estão começando a aparecer, Se trata, primeiro, de colocar em dia as principais estatísticas e informações cartográficas nacionais, tornando mais nítida a imagem que o Brasil tem de si mesmo. Em grande parte, é um trabalho interno de colocar em dia as pesquisas, buscar novas metodologias e renovar a agenda de temas e questões a serem pesquisados. Isto depende, também, de uma grande aproximação e diálogo intenso com os usuários destes dados governo, empresários, organizações comunitárias, instituições de pesquisa e planejamento, meios de comunicação - assim como com outros produtores de informações similares no setor público e privado.. Um passo importante neste sentido é a realização do *Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais* que o IBGE está organizando em maio de 1996. Depois, é necessário fazer com que as informações cheguem ao público de forma rápida, acessível e adequada aos diferentes usuários - exemplos deste desta nova abordagem são a página do IBGE na Internet, a utilização cada vez mais intensa de meios magnéticos de disseminação de informações e instrumentos ágeis

de disseminação, como é a *Carta IBGE*. Finalmente, há um trabalho intenso de reorganização e modernização interna, que tem como pontos centrais a qualificação dos recursos humanos, a modernização tecnológica, a reorganização administrativa, o remanejamento do espaço físico, a busca de maior eficiência no uso de recursos públicos, e a geração cada vez maior de recursos próprios. Todas estas áreas estão sendo trabalhadas, e o projeto de modernização da administração pública federal, ora em andamento, deverá permitir ao IBGE iniciar, em breve, uma ação sistemática de recuperação de seu quadro técnico e científico, que é a base para tudo mais.

A situação atual das estatísticas nacionais.

A idéia de que o Brasil "não tem dados", ou que os dados não são confiáveis, não é totalmente correta. Ainda que existam muitos problemas, principalmente de atraso na divulgação de informações, o IBGE é um dos melhores serviços estatísticos da América Latina, e muitos dos supostos problemas de "confiabilidade" resultam na realidade de diferenças em metodologias e abordagens, próprias de sociedades pluralistas. A situação atual das principais estatísticas é a seguinte:

Estatísticas sociais: A Principal pesquisa social no Brasil é a PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que tem informações sobre renda, emprego, educação, mobilidade social, condições de moradia, e muitas outras informações, em uma mostra de 100 mil domicílios, cerca de 400 mil pessoas. A última PNAD publicada foi a de 1989. Neste mês de março deverão ser publicados os resultados de 1992 e 1993 (a pesquisa não foi feita em 90, 91 e 94), e a de 1995 está em fase de conclusão do trabalho de campo, devendo ser divulgada ainda em 1996.

Além da PNAD, o IBGE estará divulgando nas próximas semanas os resultados da amostra de 10% da população brasileira do Censo de 1991, que dá informações semelhantes por município. No outro extremo, entra em campo em março a Pesquisa de Padrões de Vida, projeto financiado pelo Banco Mundial, e que permite aprofundar muitos aspectos das questões sociais em uma amostra reduzida da população. Esta pesquisa deve ficar em campo por um ano.

Ainda em 1996 o IBGE realizará uma "contagem populacional" que consiste na enumeração exaustiva de toda a população nacional, permitindo informações atualizadas essenciais para o planejamento federal e local em saúde, educação e moradia, e demandada pelos municípios por causa das quotas do Fundo de Participação. Os dados deverão ser processados por leitoras óticas, e estar publicados até o final de 1996, ou início de 1997.

Emprego e rendimento: O IBGE realiza de forma contínua as pesquisas de preços ao consumidor e a Pesquisa Mensal de Emprego, e está em campo, hoje, a Pesquisa de Orçamentos Familiares, que deve permitir uma nova ponderação para os índices de preços. Em relação a preços, ainda, está pronto o trabalho de dessazonalização dos índices, que deverá ser implantado proximamente. Em relação a emprego e desemprego, existem hoje no Brasil duas pesquisas, a do IBGE e a liderada pelo SEADE / SP, e adotada em vários Estados, com apoio do Fundo de Amparo ao Trabalhador. O Ministério do Trabalho criou uma Comissão que está examinando as alternativas para a integração das duas pesquisas.

Pesquisas econômicas - indústria, comércio e serviços. O último Censo Econômico da Indústria, Comércio e Serviços foi realizado em 1985, e levou quase cinco anos para ser publicado. Em 1995, com a assessoria técnica do Statistics Canada, o IBGE optou por não realizar mais o censo econômico tradicional, e adotar a estratégia que hoje predomina nos países com sistemas estatísticos mais avançados. Esta estratégia consiste em 1) a implantação de um sistema nacional integrado de classificação das atividades econômicas, comparável internacionalmente; 2 a criação um cadastro nacional permanente de estabelecimentos, tendo por base os registros administrativos existentes e um "censo cadastral" que está em campo neste momento, abrangendo cerca de 600 mil estabelecimentos; 3) pesquisas anuais e de conjuntura aprofundando diferentes aspectos da atividade econômica; 4) atualização permanente do cadastro. Os resultados do Censo Cadastral devem ser publicados ainda em 1996, com informações sobre faturamento, folha de pagamento, pessoal e atividade econômica, atualizando assim o quadro da economia brasileira, que ainda é o de 1985; as pesquisas anuais da indústria, comércio e serviços em 1996 ainda terão por base o Censo de 1985, mas a partir de 1997 a referência já será dada pelo novo cadastro. Além das pesquisas anuais, o IBGE acompanha normalmente o setor industrial, e está iniciando uma nova pesquisa mensal de comércio no Rio de Janeiro.

Contas Nacionais: O IBGE tinha um projeto extremamente ambicioso de contas nacionais, que dependia em grande parte das informações detalhadas dos Censos Econômicos. Com o atraso do Censo de 1985 as contas nacionais ficaram prejudicadas, e a nova metodologia para as pesquisas econômicas requer uma revisão profunda da metodologia ainda vigente no IBGE para as contas nacionais. Hoje existem discrepâncias entre as estimativas do Produto Nacional feitas pelo IBGE e as divulgadas pelo Banco Central.. Em maio deste ano o IBGE receberá uma Missão do Statistics Canada que deverá examinar o sistema brasileiro de contas nacionais e fazer sugestões sobre sua reorganização. Esta Missão atuará em resposta a ao que foi sugerido por uma reunião inter-ministerial realizada em 1995 sobre isto, e é de se esperar que sua proposta não se limite ao

IBGE, mas implique em uma proposta de trabalho coordenado entre o IBGE, IPEA e o Banco Central, entre outros órgãos.

Economia informal: Por definição, as pesquisas econômicas trabalham com o setor formal, ou seja, estabelecimentos que têm registro legal e CIC. Informações sobre a economia informal dependem de pesquisas domiciliares, e são um subproduto das PNADs, das pesquisas mensais de emprego, e da Pesquisa de Orçamento Familiar. Além disto, o IBGE tem o projeto de uma pesquisa da economia informal, que ainda não pode ser implantado por falta de recursos humanos.

Setor Agropecuário: O setor agropecuário brasileiro não tem o mesmo nível de organização formal dos setores urbanos, e por isto não pode ser acompanhado pela metodologia de cadastros,. O último Censo Agropecuário foi realizado em 1985, e em agosto de 1996 o IBGE deverá realizar um outro Censo, em conjunto com a contagem populacional. Este Censo deverá trazer informações novas e importantes não só sobre a produção econômica, mas também sobre relações de trabalho, posse da terra, uso de novas tecnologias de produção, etc. Os sistemas de apuração estão prontos, e os resultados deverão ser divulgados entre o final de 1996 e o início de 1997.

Estatísticas financeiras, do setor público e do comércio exterior: estas estatísticas não são feitas pelo IBGE, mas utilizadas por ele por ocasião da elaboração das contas nacionais.

Educação: O Ministério da Educação normalmente coleta informações educacionais junto às escolas, e o IBGE coleta informações junto à população. Para 1996 o MEC está planejando um Censo Educacional nas escolas, e existe uma Comissão de Cooperação MEC-IBGE através da qual o IBGE deve participar neste esforço. Duas atividades estão previstas: o apoio do IBGE para uma pesquisa por amostragem de acompanhamento, validação e aprofundamento do Censo; e a inclusão de alguns itens sobre educação na contagem populacional de agosto próximo.

Ítens especiais: mobilidade social, participação social, sindicalismo, saúde pública, pobreza, criminalidade, cultura, pesca, etc. O IBGE tem publicado muitas informações sobre vários destes ítens, que são freqüentemente derivadas das principais pesquisas. Além disto, está previsto para 1996, em cooperação com o GAP, a pesquisa de informações adicionais sobre mobilidade e participação em combinação com as pesquisa mensais de emprego e PNAD; e a Pesquisa de Padrões de Vida dará novas informações aprofundadas sobre os problemas da pobreza nas áreas urbana e rural. Existem contatos com o Ministério da Justiça para a implantação de um sistema permanente de registros administrativos sobre ocorrências criminais, e contatos similares com o Ministério da Cultura sobre o sistema de informações de estatísticas culturais. Recentemente, o

IBGE foi designado como órgão coordenador do sistema nacional de estatística sobre a pesca, e está em contato com os demais órgãos envolvidos para a implantação deste sistema.

Informações geográficas e cartográficas: O IBGE é o órgão coordenador do sistema cartográfico nacional, e abriga a Comissão Nacional de Cartografia. Existe um trabalho intenso de preparação de informações cartográficas e publicações. A principal base de informações é do antigo Projeto RADAMBRASIL, incorporado ao IBGE em 1985, e que cobriu todo o território nacional com informações de grande qualidade. Desde então, no entanto, não existe trabalho de atualização sistemática que corresponda às necessidades do país. O IBGE está buscando, internamente e através da Comissão Nacional de Cartografia, restabelecer os parâmetros de uma política cartográfica nacional consistente. Enquanto isto, prossegue o trabalho de consolidação das informações existentes, transposição para meios digitais, publicação de diferentes tipos de mapas e atlas, etc. O IBGE possui ainda um setor responsável pelo trabalho de demarcação geodésica do território nacional, e participa regularmente de tudo que se refere à delimitação do território brasileiro, inclusive para a criação de novos municípios.

Estudos ambientais e de recursos naturais: O IBGE possui bases de dados sobre recursos naturais e condições ambientais, e tem feito vários diagnósticos ambientais e de zoneamento do território nacional, dentre os quais se destaca o Diagnóstico Ambiental da Amazônia, realizado com o apoio da SAE. Existem recomendações internacionais para a criação de um sistema permanente de "contas ambientais", associado ao das contas nacionais, que o IBGE tem acompanhado, mas não teve condições ainda de começar a implantar.

Disseminação de informações

Não adianta ter informações, se elas não chegam de forma adequada aos interessados. Tradicionalmente, o IBGE divulgava todos os seus dados de forma impressa; hoje estão sendo buscadas novas formas de disseminação. O IBGE faz parte da Internet, e oferece em sua "home page" um conjunto selecionado de estatísticas gerais e informações de conjuntura, e além de mapas e tabelas selecionadas. Diversos produtos em meio magnético tem sido publicados ou estão em elaboração, entre os quais os dados da pesquisa médico-sanitária, condições da infância, e outros. Está em fase de teste um sistema de informações municipais, e as PNADs de 1992 e 1993 sairão também em forma digital. Além da divulgação direta que realiza, o IBGE está buscando formas de parceria e cessão de direitos para a disseminação de suas informações através de terceiros.

No processo de modernização administrativa, o IBGE está criando um programa editorial bem definido, e reorganizando seu parque gráfico, pela atualização e simplificação dos equipamentos.

Orçamento, custos e receitas próprias.

O orçamento aprovado pelo Congresso para o IBGE em 1996 é de cerca de 350 milhões de reais, além de 200 milhões dedicados especificamente ao Censo Agropecuário e à Contagem Populacional, operações que deverão requer, entre outras coisas, a contratação de cerca de 100 mil pessoas em um período concentrado de dois a três meses. Dos 350 milhões, cerca de 70% é para pessoal, seja na forma de pagamentos diretos, seja na forma de custeios indiretos (vale refeição, vale transporte, seguro médico, etc.). Os gastos de pessoal incluem também o pagamento de cerca de 3 mil pessoas que se aposentaram nos últimos anos pelo RJ.

O IBGE não conseguiu implantar até hoje um sistema adequado de custos que permita dizer se o que está sendo produzido vale o que custa. Como os custos de pessoal são fixos e representam a maior parte das despesas, esta questão torna-se acadêmica, mas deverá ser central quando o Instituto recobrar sua capacidade de ação e de estabelecer uma política de pessoal própria. A partir de 1995, estão sendo implantados sistemas de acompanhamento de atividades por projetos e centros de custo que permitirão responder de forma mais adequada a esta questão.

As receitas próprias do IBGE são pequenas, e derivam principalmente da venda de publicações. Uma pendência legal sobre supostas dívidas do IBGE com o sistema previdenciário tem impedido a realização de convênios com transferência de recursos entre o IBGE e outros órgãos da administração; e as dificuldades burocráticas no uso dos recursos também desestimula a busca de receitas de convênios e doações. Resolvidas estas questões legais, e tornado mais dinâmico o setor de vendas, o IBGE poderia aumentar bastante sua receita própria, sem, no entanto, cobrir os custos das grandes pesquisas nacionais pelas quais é responsável.

Se a experiência internacional é válida também para o Brasil, ela sugere que institutos de centrais de estatística e geociências devem ser administrados com eficiência gerencial, com uma percepção clara de seus custos e podem aumentar bastante suas receitas próprias, sem, entretanto, dispensar o apoio governamental para a produção dos bens públicos que são de sua responsabilidade; e que o principal fator de seu sucesso é a qualidade de seu pessoal técnico, e a legitimidade que eles conseguem adquirir ante a sociedade. Não há razão pela qual o IBGE não possa seguir o mesmo caminho.

O problema institucional: pessoal e uso dos recursos.

O IBGE foi organizado no passado como uma grande instituição nacional, com agências em quase todos os municípios e coordenações estaduais e regionais, e o pessoal técnico e administrativo localizado no Rio de Janeiro. Ele chegou a ter cerca de 15 mil funcionários, que hoje estão reduzidos a quase 10 mil na ativa, 60% destes no Rio de Janeiro. Cerca de 90% deste pessoal é de nível médio. As pesquisas permanentes e contínuas do IBGE (índices de preço, pesquisas mensais de emprego, pesquisas de registro civil, pesquisas de indústria, comércio, serviços e atividades agropecuárias, levantamentos cartográficos, etc.) utilizam este pessoal de forma intensa, e existe um grande trabalho de entrada e conferência das informações recebidas, que é também intensivo de mão de obra. No entanto, a tendência atual é no sentido de aumentar a densidade de pessoal de nível superior, e reduzir o quadro administrativo.

A passagem do sistema tradicional para um sistema mais atualizado requer, por um lado, que o IBGE possa ter uma política própria de pessoal; reforçando o quadro de nível técnico e superior, e reduzindo os quadros administrativos de nível médio; e, por outro, que existam instituições capazes e interessadas em trabalhar em parceria com o IBGE, e que registros administrativos adequados existam nos diversos órgãos da administração federal, estadual e municipal. Não seria o caso, evidentemente, de reduzir a capacidade de o IBGE atuar de forma direta e nacionalmente, sem ter a certeza que existem mecanismos alternativos no lugar.

Os problemas de gestão de recursos do IBGE são semelhantes aos do serviço público como um todo. A legislação atual torna extremamente lentos os processos de licitação, que termina por encarecer os cursos, e leva muitas vezes a contratos inadequados do ponto de vista técnico. Ela reduz, também, o incentivo à busca de receitas próprias, e torna quase impossível o uso de recursos obtidos por convênios externos. Em relação ao pessoal, além da impossibilidade de novas contratações, dos salários baixos dos técnicos mais qualificados e do estímulo às aposentadorias precoces, não há possibilidade de premiar pagar diferenciadamente pelo desempenho, nem de compensar financeiramente aos técnicos pelo envolvimento em projetos especiais ou recursos próprios, como ocorre normalmente nas universidades federais e estaduais.

.

Instalações físicas e infra-estrutura

As atividades técnicas e administrativas do IBGE estão hoje dispersas em vários locais no Rio de Janeiro, vários deles em localização e condições inadequadas, e com altos custos de comunicação e transportes entre os locais. Está em andamento um projeto de mudança para um edifício no Centro do Rio de Janeiro, na Avenida Chile, onde o IBGE deverá ocupar 25 andares, aproximadamente 25000 metros quadrados, reunindo as áreas de pesquisa econômica e social, informática, a área administrativa e parte das atividades de disseminação. Deste conjunto, 15 andares estão alugados e em fase de preparação para a mudança, e 10 dependem ainda de negociação com a PREVI, proprietária do imóvel. Esta mudança está sendo acompanhada de um processo intenso de modernização administrativa e do parque computacional, pela introdução de uma tecnologia cliente-servidor que reduzirá os custos e a ineficiência do atual sistema, ainda baseado em equipamento central de grande porte.